

การกำหนดนโยบายการพัฒนาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ของประเทศไทย*

Policy Formulation for the Purpose of Decreasing Spatial Inequality

วัชรพล ว่องนิยมเกษตร**

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้ พยายามนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย โดยการคำนึงถึงลักษณะและปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ในฐานะส่วนประกอบสำคัญที่ก่อให้เกิดแนวนโยบายที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของประเทศ ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ ได้แก่ ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด, สินเชื่อธนาคารพาณิชย์รายจังหวัด, และการจัดสรรงบประมาณรายจังหวัด ซึ่งปัจจัยดังกล่าวนำไปสู่การสร้างข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สำคัญ คือ นโยบายการขยายผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่, นโยบายระบบการเงินระดับฐานรากเพื่อการเข้าถึงแหล่งเงินทุนอย่างทั่วถึง, และนโยบายการจัดสรรงบประมาณบนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้ ชูชนโยบายดังกล่าวมุ่งลดระดับความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ของประเทศไทยโดยการสร้างความเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของปัจจัยทั้งสาม ซึ่งจะส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ในจังหวัดต่างๆ เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น.

คำสำคัญ: ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่, นโยบายการพัฒนา, ดัชนีการพัฒนามนุษย์

* บทความความรู้นี้ปรับปรุงแก้ไขจากวิทยานิพนธ์ระดับปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจ เรื่อง “ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่กับนโยบายการพัฒนาของประเทศไทย (พ.ศ. ๒๕๔๕-๒๕๕๔)” โดยวิทยานิพนธ์ดังกล่าวได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากกองทุนวิจัยของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

** นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ปฏิบัติการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขที่ ๙๖๒ ถนนกรุงเกษม เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย แขวงวัดโสมนัส กรุงเทพมหานคร ๑๐๑๐๐.

Abstract

This article attempts to make policy recommendations for the purpose of decreasing spatial inequality in Thai society by regarding the factors that affect spatial inequality as important elements that cause policies to be appropriate and compatible with the national context. The results showed that the important factors that affect spatial disparity include Gross Provincial Product (GPP), provincial bank credits, and provincial budgetary allocations. Such factors lead to the creation of policy recommendations focused on expanding GPP to reduce spatial inequality, establishing microfinance as a means of access to investment funds, and deciding budgetary allocations on the basis of inequality. In addition, these policies aim to reduce the level of spatial inequality of Thai state by creating structural changes in these factors in each province.

Key words: Spatial inequality, Developmental policy, Human development index

การกำหนดนโยบายการพัฒนาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ของประเทศไทย

๑. บทนำ

ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยเกิดขึ้นตั้งแต่อดีตเรื่อยมาและปราศจากการแก้ไขอย่างจริงจัง จึงทำให้ระดับความรุนแรงของปัญหาดังกล่าวทั้งที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและอนาคตมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น อีกทั้งความเข้าใจต่อปัญหาดังกล่าวของสังคมไทยยังคงจำกัดอยู่เฉพาะบางมิติเท่านั้น จึงส่งผลให้การวิเคราะห์ปัญหาขาดการบูรณาการและความเชื่อมโยงกันระหว่างมิติต่างๆ กล่าวคือ ความเข้าใจต่อปัญหาความเหลื่อมล้ำมักพิจารณาเฉพาะบริบททางเศรษฐกิจเป็นหลัก หรือเรียกว่า “ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้” โดยมีได้คำนึงถึงความเหลื่อมล้ำทางด้านอื่น

ที่สำคัญ เช่น การศึกษา สุขภาพ สิทธิและโอกาสทางการเมือง เป็นต้น ซึ่งล้วนมีส่วนสำคัญในการสร้างความแตกต่างระหว่างระดับคุณภาพชีวิตของผู้คนในสังคม

ด้วยเหตุที่การศึกษาความเหลื่อมล้ำมีลักษณะมิติอื่นๆ จึงทำให้เกิดความพยายามศึกษาประเด็นทางความเหลื่อมล้ำในรูปแบบที่หลากหลายมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่” กล่าวคือความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่เป็นการศึกษาความแตกต่างของระดับการพัฒนาของคนระหว่างจังหวัดต่างๆ ภายในประเทศ ในมิติการศึกษา, สุขภาพ, รายได้, ชีวิตการงาน, ชีวิต ครอบครัวและชุมชน, และความยั่งยืน

ร่วมกัน โดยที่การศึกษาความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ดังกล่าวได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดที่ว่าด้วยความเหลื่อมล้ำแนวราบที่อธิบายว่า เป็นความไม่เท่าเทียมกันในด้านต่างๆ ของกลุ่มคนในสังคมที่มีลักษณะทางวัฒนธรรม ศาสนา หรือเชื้อชาติแตกต่างกัน^๑ กล่าวได้ว่า ลักษณะร่วมกันระหว่างความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่และความเหลื่อมล้ำแนวราบ คือ การพิจารณาความแตกต่างด้านต่างๆ ระหว่างกลุ่มคนที่ถูกแบ่งออกด้วยการอาศัยหลักเกณฑ์บางประการ โดยที่ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่จะอาศัยเกณฑ์ทางภูมิศาสตร์ในการจำแนกเป็นหลัก ในขณะที่ความเหลื่อมล้ำแนวราบกลับอาศัยลักษณะทางวัฒนธรรมเป็นเกณฑ์ในการจำแนกแทน

ทั้งนี้ ระดับการพัฒนารายจังหวัดที่สะท้อนให้เห็นความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่จะอาศัยดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Development Index: HDI) เป็นตัวชี้วัดหลัก ซึ่งดัชนีการพัฒนามนุษย์สำหรับการศึกษาครั้งนี้แตกต่างจากดัชนีการพัฒนามนุษย์ที่คำนวณโดยโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program: UNDP) เนื่องจากดัชนีการพัฒนามนุษย์โดยโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติจะพิจารณาเพียง ๓ ด้าน ได้แก่ สุขภาพ การศึกษา และรายได้^๒ ในขณะที่ดัชนีการพัฒนามนุษย์ของบทความชิ้นนี้พิจารณาจากระดับการพัฒนา ๖ ด้าน ได้แก่ การศึกษา สุขภาพ รายได้ ชีวิตการทำงาน ชีวิตครอบครัวและชุมชน และความยั่งยืน โดยอาศัยตัวชี้วัดจำนวน ๑๔ ตัวชี้วัดประกอบกัน เพื่อประมวลผลระดับการพัฒนารายจังหวัดในแต่ละพื้นที่ ซึ่งการคำนวณดังกล่าวจะทำให้สามารถสะท้อนระดับการพัฒนาในแต่ละพื้นที่ได้อย่างชัดเจนและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคมมากยิ่งขึ้น

กล่าวโดยสรุป การออกแบบแนวนโยบายเพื่อการพัฒนาประเทศที่มุ่งลดระดับความเหลื่อมล้ำของสังคมจำเป็นต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับสถานะความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ที่เกิดขึ้นและปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำ เพื่อนำไปสู่การสร้างข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เหมาะสมและสามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นแก่สังคมได้ โดยสถานะความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่และปัจจัยที่ส่งผลกระทบสามารถอธิบายได้ในส่วนถัดไป

๒. สถานะความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ในสังคมไทย

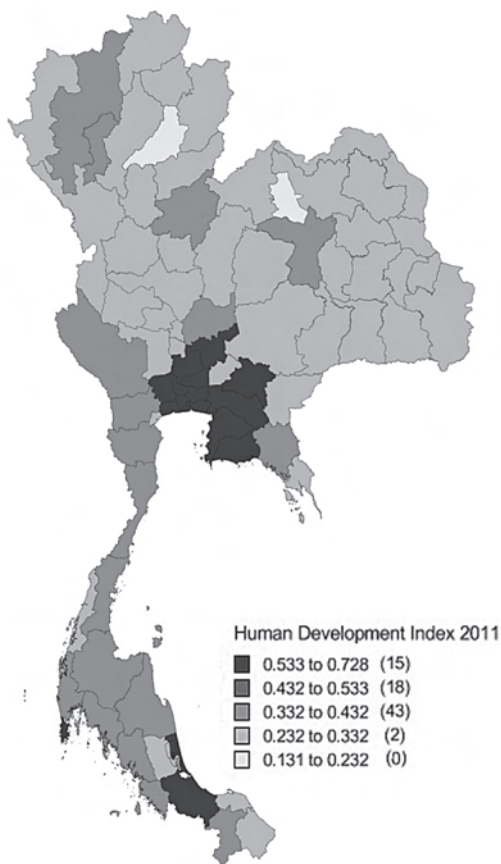
ระดับการพัฒนารายจังหวัดต่างๆ ที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากการกำหนดและดำเนินนโยบายการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา ซึ่งภาครัฐกลายเป็นตัวแสดงหลักที่ก่อให้เกิดความแตกต่างในการกระจายหรือจัดสรรทรัพยากรไปยังพื้นที่ต่างๆ อันทำให้บางพื้นที่เกิดกระบวนการพัฒนาในระดับสูงหรือมีความเจริญมาก อาทิ ชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา ที่ความเจริญของจังหวัดเกิดจากผลการดำเนินโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Development Program) ของภาครัฐ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๒๙) ดังนั้น ในแห่งหนึ่งความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ที่เกิดขึ้นจึงเป็นผลพวงมาจากการพัฒนาประเทศของไทยตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ซึ่งสามารถอาศัยระดับการพัฒนารายจังหวัดเป็นตัวสะท้อนสถานะดังกล่าวได้อย่างชัดเจน

^๑ Frances, Stewart. ed. *Horizontal inequalities and conflict*. (London: Palgrave Macmillan, 2008), 3.

^๒ United Nations Development Program. *Human Development Report 2013: The Rise of the South Human progress in a Diverse World*. (UNDP, 2013), 1.

การวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ที่อาศัยความรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) มาประมวลผลเพื่อสะท้อนการกระจุกตัวและความแตกต่างของระดับการพัฒนารายจังหวัดตงภาพด้านล่าง

ภาพที่ ๑ แผนที่ดัชนีการพัฒนามนุษย์ของประเทศไทย จำแนกตามจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๔, ประมวลผลโดยผู้เขียน.



จะเห็นได้ว่า จังหวัดที่มีระดับการพัฒนาสูงส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในบริเวณภาคกลางและภาคตะวันออกเป็นหลักมีเพียงภูเก็ตและสงขลาเท่านั้นที่ตั้งอยู่ในบริเวณภาคใต้ ส่วนจังหวัดที่มีระดับการพัฒนารองลงมาและตั้งอยู่ในภูมิภาคอื่น เช่น เชียงใหม่ ลำพูน พิชญโลก ขอนแก่น เป็นต้น จะมีลักษณะเป็นเมืองขนาดใหญ่ประจำภูมิภาคเหล่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม

จังหวัดเหล่านี้ยังคงมีระดับการพัฒนาที่น้อยกว่ากลุ่มจังหวัดบริเวณภาคกลางและภาคตะวันออกโดยเปรียบเทียบ ลักษณะเช่นนี้สะท้อนการเกิดสภาวะความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ในระดับสูงเป็นอย่างยิ่ง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เกิดการกระจุกตัวของจังหวัดที่มีความเจริญมากในพื้นที่บริเวณส่วนกลางของประเทศ ดังนั้น กระบวนการออกแบบนโยบายเพื่อลดสภาวะดังกล่าวที่เกิดขึ้นจึงควรให้ความสนใจต่อลักษณะและความสัมพันธ์ของปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่

๓. ปัจจัยสำคัญสู่การออกแบบนโยบายการพัฒนาประเทศไทย

การออกแบบนโยบายเพื่อการพัฒนาประเทศจำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่เพราะนโยบายที่ให้ความสำคัญต่อปัจจัยดังกล่าวจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างคนในสังคม ซึ่งท้ายที่สุดจะส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง พื้นฐานนโยบายสาธารณะที่ดีจึงควรทำให้ความเป็นอยู่ของประชาชนภายในสังคมดีขึ้น ดังนั้น การศึกษาหลักการพื้นฐานของการกำหนดนโยบายจึงมีส่วนช่วยสร้างความรู้ที่เหมาะสมเกี่ยวกับพัฒนาการสถานะและปัจจัยแวดล้อมที่มีผลเชื่อมโยงกับความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่

ทั้งนี้ สิ่งสำคัญประการแรกสำหรับการออกแบบนโยบายเพื่อการพัฒนาประเทศ คือ การพิจารณาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่อย่างชัดเจนและรอบด้าน กล่าวคือ ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ ประกอบด้วย ผลผลิตมวล

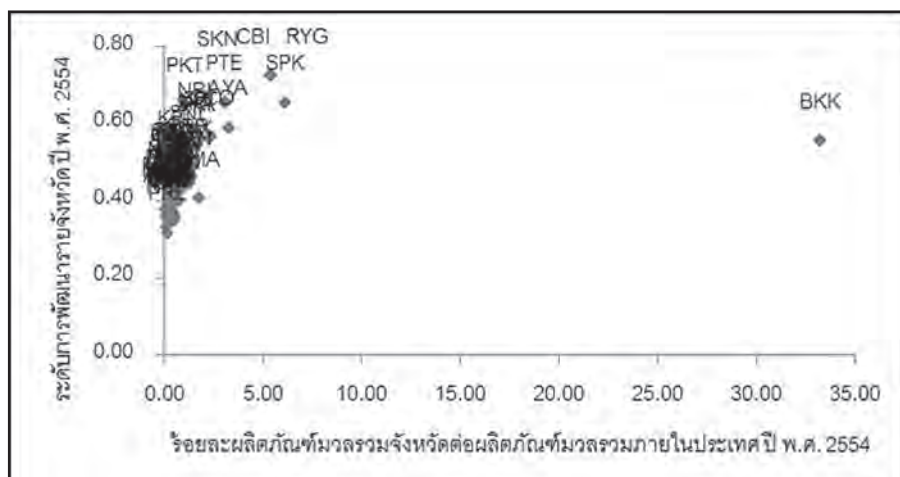
รวมจังหวัด (GPP) การเข้าถึงสินเชื่อนาการพาณิชย์ รายจังหวัด การจัดสรรงบประมาณรายจังหวัด อัตราความเป็นเมืองรายจังหวัด และการดึงดูดทรัพยากรจากประชาชนรายจังหวัด^๓ โดยเรียงลำดับตามน้ำหนักของการส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่จากมากไปสู่น้อย ซึ่งหากพิจารณาน้ำหนักการส่งผลกระทบของปัจจัยทั้งหมด จะเห็นได้ว่า ปัจจัยที่ควรนำมาเป็นส่วนหนึ่งในการออกแบบนโยบายอย่างเร่งด่วน คือ ผลผลิตภาคมวลรวมจังหวัด การเข้าถึงสินเชื่อนาการพาณิชย์รายจังหวัด และการจัดสรรงบประมาณรายจังหวัด เนื่องจากปัจจัยทั้งสามมีน้ำหนักในการส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำสูงกว่าปัจจัยอื่นโดยเปรียบเทียบ แต่มีได้หมายความว่า อัตราความเป็นเมืองรายจังหวัดและการดึงดูดทรัพยากรจากประชาชนรายจังหวัดจะกลายเป็นปัจจัยที่ไม่จำเป็นต้องพิจารณาในกระบวนการออกแบบนโยบายเพื่อการพัฒนาประเทศเลย เพราะสิ่งสำคัญคือ การจัดลำดับความสำคัญและเร่งด่วนของปัจจัยต่างๆ ดังนั้น เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาประเทศที่เหมาะสม การอธิบายลักษณะปัจจัยแต่ละตัวจะช่วยเสริมสร้าง

ความเข้าใจต่อประเด็นดังกล่าวได้ดียิ่งขึ้น โดยที่การอธิบายลักษณะปัจจัยทั้งสามจะพิจารณาควบคู่กับระดับการพัฒนารายจังหวัดไปพร้อมกัน เพราะจะช่วยให้สะท้อนสภาวะการณ์กระจุกตัวของทรัพยากรของสังคมได้อย่างชัดเจน

๓.๑ ความสัมพันธ์ระหว่างระดับการพัฒนารายจังหวัดกับผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด

ปัจจัยที่มีน้ำหนักในการส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่มากที่สุด ได้แก่ ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด ซึ่งการวิเคราะห์ส่วนนี้จะแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างร้อยละผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดกับระดับการพัฒนารายจังหวัด โดยที่ร้อยละผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดจะเป็นการเปรียบเทียบกันระหว่างผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดหนึ่งต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมทั้งประเทศ (ข้อมูลปี พ.ศ. ๒๕๕๔) ซึ่งการศึกษาเปรียบเทียบดังกล่าวนี้จะสะท้อนให้เห็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทั้งสองและลักษณะการกระจุกตัวของทรัพยากรต่างๆ อย่างชัดเจนตามภาพที่ ๒

ภาพที่ ๒ ระดับการพัฒนารายจังหวัดและผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดปี พ.ศ. ๒๕๕๔ รวมกรุงเทพฯ, ประมวลโดยผู้เขียน.

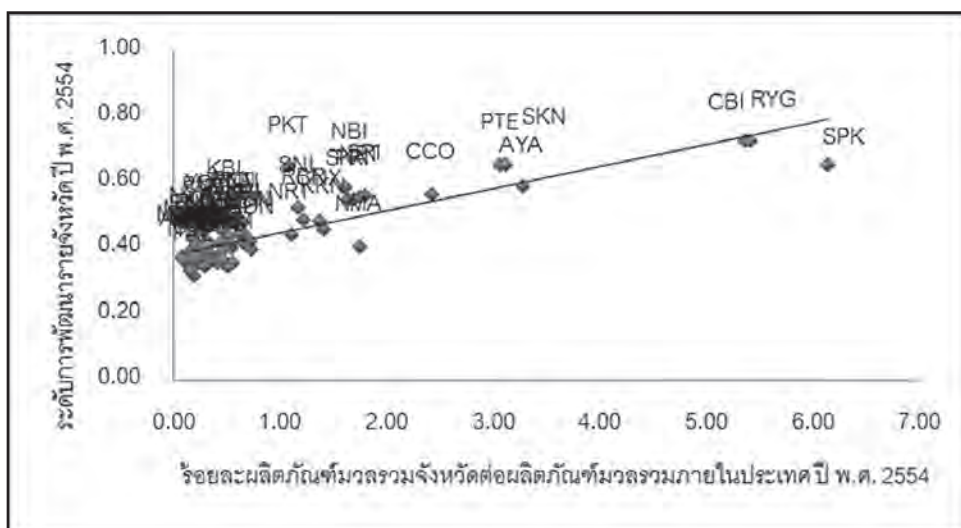


^๓ รายละเอียดของความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ กับความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ของไทย สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จาก วัชรพล ว่องนิยมเกษตร. “ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่กับนโยบายการพัฒนาของรัฐไทย (พ.ศ. ๒๕๔๕-๒๕๕๔).” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๖.

ภาพที่ ๒ แสดงความสัมพันธ์ระหว่างระดับการพัฒนาารายจังหวัดกับร้อยละผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด ซึ่งเห็นได้ว่า จังหวัดโดยส่วนใหญ่มีผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดไม่ถึงร้อยละ ๕ ของประเทศ (ร้อยละ ๐.๒-๐.๖) สภาวะเช่นนี้สะท้อนว่า จังหวัดที่มีระดับการพัฒนาสูง มักมีขนาดเศรษฐกิจใหญ่ และในทางกลับกันจังหวัดที่มีระดับการพัฒนาต่ำก็จะมีขนาดเศรษฐกิจเล็ก นอกจากนี้ หากพิจารณากรุงเทพมหานคร จะพบว่า กรุงเทพมหานคร คือ พื้นที่ที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่ที่สุดของประเทศ ร้อยละ ๓๓.๒๔ และมีระดับการพัฒนาสูงเป็นลำดับที่ ๑๒ ของประเทศ สถานะของกรุงเทพมหานครดังกล่าวกลายเป็นสิ่งสะท้อนและเครื่องยืนยันความแตกต่างระหว่างกรุงเทพมหานครกับจังหวัดอื่นอย่างชัดเจน กล่าวคือ ขนาดเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานครใหญ่กว่าจังหวัดที่มีขนาดเศรษฐกิจเล็กที่สุดถึง ๔๗,๕๒๕ เท่า และด้วยเหตุนี้ กรุงเทพมหานครจึงกลายเป็นพื้นที่ที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่ที่สุดในประเทศ แต่ระดับการพัฒนากลับมิได้มีค่าสูงสุดตามไปด้วย

ทั้งนี้ หากวิเคราะห์โครงสร้างระบบเศรษฐกิจ กรุงเทพมหานคร (ข้อมูลปี พ.ศ. ๒๕๕๔) พบว่า ขนาดเศรษฐกิจภาคนอกเกษตรมีสัดส่วนสูงกว่าภาคเกษตรเป็นอย่างมาก (ภาคนอกเกษตรมีสัดส่วนร้อยละ ๙๙.๙๓) ซึ่งประกอบด้วย กิจกรรมการขนส่ง การขายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์ จักรยานยนต์ ของใช้ส่วนบุคคลและของใช้ในครัวเรือน กิจกรรมการผลิตอุตสาหกรรม และกิจกรรมบริการด้านอสังหาริมทรัพย์ การให้เช่าและบริหารทางธุรกิจเป็นกิจกรรมหลัก โดยมีข้อสังเกตที่น่าสนใจประการหนึ่งคือ โครงสร้างระบบเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานครมีลักษณะคล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง เพราะอาศัยกิจกรรมการผลิตอุตสาหกรรม และกิจกรรมการขนส่ง การขายปลีก ฯลฯ เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจทั้งหมด แต่อย่างไรก็ตาม หากวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างระดับการพัฒนารายจังหวัดกับร้อยละผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดโดยมิได้คำนึงถึงกรุงเทพมหานคร จะสามารถแสดงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทั้งสองได้ตามภาพด้านล่าง

ภาพที่ ๓ ระดับการพัฒนารายจังหวัดและผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดปี พ.ศ. ๒๕๕๔
ไม่รวมกรุงเทพมหานคร, ประมวลโดยผู้เขียน.



การพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างระดับการพัฒนา รายจังหวัดกับร้อยละผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดตาม ภาพที่ ๓ สามารถจำแนกได้เป็น ๓ กลุ่ม กล่าวคือ กลุ่มแรก จังหวัดที่มีผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดมากกว่า ร้อยละ ๕ ได้แก่ ชลบุรี สมุทรปราการ และระยอง กลุ่มที่สอง จังหวัดที่มีผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด ระหว่างร้อยละ ๑-๕ และกลุ่มสุดท้าย จังหวัดที่มี ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดน้อยกว่าร้อยละ ๑ ทั้งนี้ จังหวัดกลุ่มแรกนอกจากมีขนาดเศรษฐกิจใหญ่แล้วยัง คงมีระดับการพัฒนาที่สูงเช่นเดียวกัน และหาก พิจารณาโครงสร้างเศรษฐกิจของจังหวัดกลุ่มดังกล่าว ประกอบ จะพบว่าลักษณะที่คล้ายคลึงกันระหว่าง จังหวัดต่างๆ ภายในกลุ่ม คือ การมีกิจกรรมภาคผลิต อุตสาหกรรมเป็นเศรษฐกิจหลักในการขับเคลื่อนระบบ เศรษฐกิจทั้งหมดของจังหวัด ในขณะที่กลุ่มสุดท้าย ส่วนใหญ่มีขนาดเศรษฐกิจค่อนข้างเล็กและโครงสร้าง เศรษฐกิจประกอบด้วยภาคส่วนที่หลากหลาย และ ปราศจากการขึ้นาโดยกิจกรรมทางเศรษฐกิจภาคใด ภาคหนึ่งอย่างเด่นชัด

ข้อสังเกตประการหนึ่งในการสร้างแนวทางส่งเสริม การขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด คือ การ พิจารณาโครงสร้างผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดในแต่ละ พื้นที่บนความเข้าใจเกี่ยวกับความแตกต่างของ โครงสร้างเศรษฐกิจแต่ละจังหวัด กล่าวคือ ในแต่ละ พื้นที่จะมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจหลักที่แตกต่างกัน ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจทั้งหมด

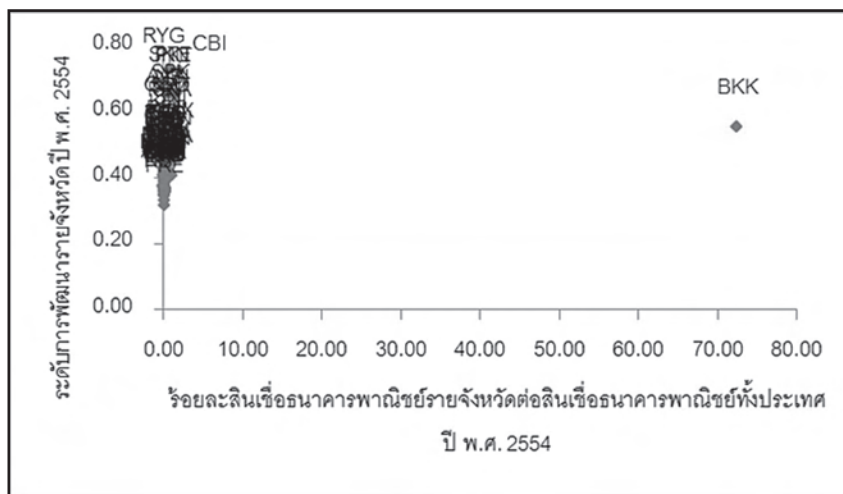
ของจังหวัด เช่น กิจกรรมการประมง กิจกรรมการทำ เหมืองแร่และเหมืองหิน กิจกรรมการผลิตอุตสาหกรรม เป็นต้น ทั้งนี้ ความแตกต่างระหว่างกิจกรรมที่เป็นตัว ขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจในแต่ละพื้นที่ตามที่กล่าว ข้างต้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากความแตกต่างและความ ได้เปรียบเชิงพื้นที่ระหว่างจังหวัดต่างๆ เป็นสำคัญ

ความสำคัญของปัจจัยทางด้านขนาดเศรษฐกิจ ในแต่ละพื้นที่ ทำให้การสร้างมาตรการหรือแนวทาง การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่จำเป็นต้อง คำนึงถึงผลกระทบดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ และ ในขณะเดียวกันก็ไม่สามารถปฏิเสธความสำคัญของ ปัจจัยอื่นที่ส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ได้ โดยเฉพาะสินเชื่อนาการพาณิชย์รายจังหวัดตามที่ จะได้กล่าวต่อไป

๓.๒ ความสัมพันธ์ระหว่างระดับการพัฒนา รายจังหวัดกับสินเชื่อนาการพาณิชย์

สินเชื่อนาการพาณิชย์รายจังหวัดเป็นปัจจัยหนึ่ง ที่ สามารถสะท้อนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชน ในแต่ละพื้นที่ได้เป็นอย่างดี หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ความสัมพันธ์ระหว่างระดับพัฒนารายจังหวัดกับ สินเชื่อนาการพาณิชย์รายจังหวัดจะอาศัยการ พิจารณาจากปริมาณเงินที่ธนาคารพาณิชย์ปล่อยกู้ ให้แก่จังหวัดต่อปริมาณเงินที่ธนาคารพาณิชย์ปล่อยกู้ ให้แก่ทั้งประเทศ

ภาพที่ ๔ ระดับการพัฒนารายจังหวัดและสินเชื่อนาครพาณิชย์รายจังหวัดปี พ.ศ. ๒๕๕๔
รวมกรุงเทพมหานคร, ประมวลโดยผู้เขียน.

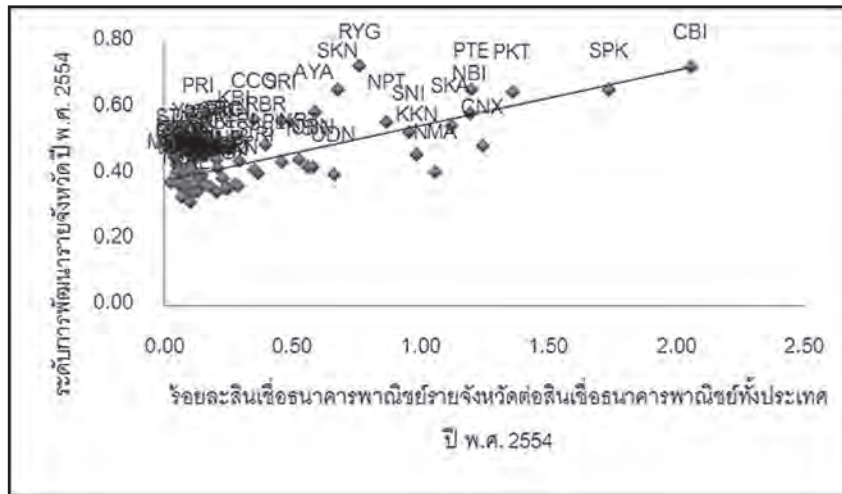


ภาพข้างต้นแสดงให้เห็นความแตกต่างของร้อยละสินเชื่อนาครพาณิชย์รายจังหวัดระหว่างกรุงเทพมหานครและจังหวัดอื่นอย่างชัดเจน กล่าวคือ จากข้อมูลในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ กรุงเทพมหานครถือครองสินเชื่อนาครพาณิชย์ทั้งสิ้นร้อยละ ๗๒.๔๙ ของประเทศ ในขณะที่จังหวัดอื่นมีสัดส่วนสินเชื่อนาครพาณิชย์รวมกันเพียงร้อยละ ๒๗.๕๑ ความแตกต่างดังกล่าวสะท้อนภาพความเหลื่อมล้ำทางการเข้าถึงสินเชื่อนาครพาณิชย์อย่างรุนแรง โดยมูลค่าสินเชื่ทั้งหมดของกรุงเทพมหานครเท่ากับ ๖,๙๒๐,๖๕๑ ล้านบาท^๔ และหากเปรียบเทียบกับขนาดเศรษฐกิจของ

กรุงเทพมหานคร จะพบว่า สินเชื่อนาครพาณิชย์มีระดับสูงกว่าขนาดเศรษฐกิจประมาณ ๒.๕๔ เท่า ซึ่งตรงข้ามกับแม่ฮ่องสอนที่มีมูลค่าสินเชื่อนาครพาณิชย์รายจังหวัดน้อยที่สุดในประเทศเท่ากับ ๒,๒๑๙ ล้านบาท หรือ ๐.๐๕ เท่าของขนาดเศรษฐกิจ ทั้งนี้ สภาวะการณ์กระจุกตัวของสินเชื่อนาครพาณิชย์ตามภาพยังคงไม่สามารถแสดงความสัมพันธ์ระหว่างระดับการพัฒนารายจังหวัดกับสินเชื่อนาครพาณิชย์ของจังหวัดได้อย่างชัดเจนมากนัก ดังนั้น เพื่อแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ดังกล่าวอย่างชัดเจน การวิเคราะห์ส่วนถัดไปจึงแยกกรุงเทพมหานครออก ซึ่งแสดงได้ดังภาพที่ ๕

^๔ ธนาคารแห่งประเทศไทย, “เงินรับฝากและเงินให้สินเชื่อจำแนกตามจังหวัด”, <http://www2.bot.or.th/statistics/ReportPage.aspx?reportID=173&language=th> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๗).

ภาพที่ ๕ ระดับการพัฒนารายจังหวัดและสินเชื่อนาการพาณิชย์รายจังหวัดปี พ.ศ. ๒๕๕๔
ไม่รวมกรุงเทพมหานคร, ประมวลโดยผู้เขียน.



ระดับการพัฒนารายจังหวัดและร้อยละสินเชื่อนาการพาณิชย์รายจังหวัดมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน (ดูภาพที่ ๕) หรืออธิบายได้ว่า ความสัมพันธ์เช่นนี้แสดงให้เห็นสภาวะการกระจุกตัวของปริมาณสินเชื่อนาการพาณิชย์ในพื้นที่ที่มีระดับการพัฒนาสูงอย่างชัดเจน

นอกจากนี้ หากพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทั้งสองโดยจำแนกจังหวัดออกเป็นกลุ่มต่างๆ ตามสัดส่วนสินเชื่อนาการพาณิชย์รายจังหวัดเพื่อสะท้อนให้เห็นปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ในการเข้าถึงสินเชื่อนาการพาณิชย์ สามารถแบ่งได้เป็น ๑) กลุ่มจังหวัดที่มีสินเชื่อนาการพาณิชย์รายจังหวัดมากกว่าร้อยละ ๑.๕ ประกอบด้วย ชลบุรีและสมุทรปราการ ๒) กลุ่มจังหวัดที่มีสินเชื่อนาการพาณิชย์รายจังหวัดระหว่างร้อยละ ๑-๑.๕ และ ๓) กลุ่มจังหวัดที่มีสินเชื่อนาการพาณิชย์รายจังหวัดน้อยกว่าร้อยละ ๑ การจำแนกข้างต้นแสดงให้เห็นข้อสังเกตสำคัญประการหนึ่ง คือ จังหวัดจำนวนมากภายในประเทศอยู่ในกลุ่มที่สามเป็นหลัก ซึ่งมีระดับการพัฒนาน้อยกว่ากลุ่มอื่นโดยเปรียบเทียบ ยกเว้น

ระยอง สมุทรสาคร และพระนครศรีอยุธยาที่มีระดับการพัฒนาสูงกว่าจังหวัดอื่นภายในกลุ่ม ดังนั้น แนวโน้มความสัมพันธ์ระหว่างระดับการพัฒนารายจังหวัดและสินเชื่อนาการพาณิชย์รายจังหวัดจึงมีลักษณะสอดคล้องกันระหว่างจังหวัดที่มีระดับการพัฒนาสูงและความสะดวกในการเข้าถึงสินเชื่อหรือแหล่งเงินทุนมากกว่าจังหวัดที่มีระดับการพัฒนาต่ำ แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสภาวะการกระจุกตัวของสินเชื่อนาการพาณิชย์จะอยู่ในระดับค่อนข้างสูง แต่ยังคงน้อยกว่าระดับสภาวะการกระจุกตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดตามที่อธิบายในส่วนก่อนหน้าอย่างชัดเจน

๓.๓ ความสัมพันธ์ระหว่างระดับการพัฒนารายจังหวัดกับการจัดสรรงบประมาณ

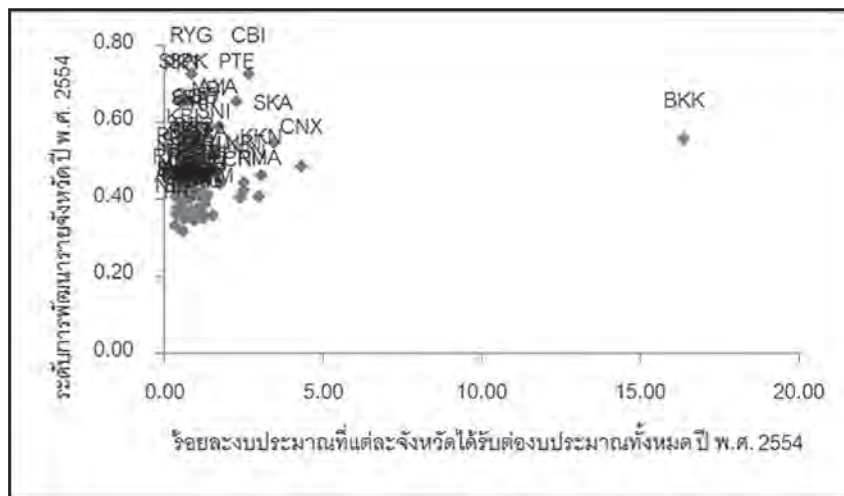
ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่อีกประการหนึ่ง คือ การจัดสรรงบประมาณรายจังหวัด ซึ่งด้วยเหตุที่การจัดสรรงบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารประเทศของภาครัฐ จึงทำให้การจัดสรรงบประมาณสามารถลดทอนและตอกย้ำความ

เหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ได้อย่างง่ายดาย ดังนั้น การกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาจึงต้องคำนึงถึงปัจจัยทางด้านการจัดสรรงบประมาณอย่างหลีกเลี่ยงมิได้

การจัดสรรงบประมาณรายจังหวัดในการศึกษาครั้งนี้ อาศัยการวิเคราะห์จากร้อยละของจำนวนเงินงบประมาณที่จังหวัดหนึ่งได้รับ ซึ่งคำนวณจากการเปรียบเทียบระหว่างจำนวนเงินงบประมาณที่จังหวัดหนึ่งได้รับต่อจำนวนเงินงบประมาณทั้งหมดที่จัดสรรไปยังจังหวัดต่างๆ ภายในประเทศ โดยที่การเปรียบเทียบ

ดังกล่าว ทำให้การจัดสรรงบประมาณรายจังหวัดมีลักษณะได้อย่างเสียอย่าง (Trade Off) กล่าวคือ จำนวนเงินงบประมาณที่จังหวัดหนึ่งได้รับจะส่งผลกระทบต่อจำนวนเงินงบประมาณที่จังหวัดอื่นได้รับไปพร้อมกัน ดังนั้น หากจังหวัดใดได้รับงบประมาณสูง ย่อมทำให้จังหวัดอื่นได้รับงบประมาณน้อยกว่าโดยเปรียบเทียบ ทั้งนี้ การศึกษาร้อยละการจัดสรรงบประมาณรายจังหวัดและระดับการพัฒนา รายจังหวัดสามารถแสดงได้ตามภาพ

ภาพที่ ๖ ระดับการพัฒนารายจังหวัดและงบประมาณที่แต่ละจังหวัดได้รับปี พ.ศ. ๒๕๕๔
รวมกรุงเทพมหานคร, ประมวลโดยผู้เขียน.



การกระจุกตัวของการจัดสรรงบประมาณของไทย จัดอยู่ในระดับสูงอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะในพื้นที่กรุงเทพมหานคร (ตามภาพที่ ๖) กล่าวคือ กรุงเทพมหานครได้รับงบประมาณร้อยละ ๑๖.๓๘ ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอันดับที่สองและอันดับสุดท้ายของประเทศ คือ ร้อยละ ๔.๓๓ และร้อยละ ๐.๓๓ ตามลำดับ ดังนั้น รูปแบบการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวจึงทำหน้าที่ตอกย้ำสถานะความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน พร้อมทั้งบ่งบอกถึงความลำเอียงของภาครัฐ

ไทยในการจัดสรรงบประมาณให้แก่จังหวัดต่างๆ เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณมีลักษณะรวมศูนย์อยู่ในพื้นที่ส่วนกลางของประเทศเป็นหลัก อันทำให้การแบ่งสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนาเกิดการกระจุกตัวอยู่เพียงบางพื้นที่ที่ได้รับงบประมาณสูงเท่านั้น

ทั้งนี้ ข้อสังเกตหนึ่ง คือ สภาพความลำเอียงของภาครัฐในการจัดสรรงบประมาณจะเกิดขึ้นเฉพาะกรุงเทพมหานครเท่านั้น เนื่องจากกลุ่มจังหวัดที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อยกว่ากรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยทั้งกลุ่มจังหวัดที่มีระดับการพัฒนา

รุนแรงของปัญหาดังกล่าวและปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ อันได้แก่ ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด การเข้าถึงสินเชื่อธนาคารพาณิชย์รายจังหวัด และการจัดสรรงบประมาณรายจังหวัดเพื่อนำไปสู่การสร้างข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สำคัญ ๓ ประการ คือ นโยบายการขยายผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ นโยบายระบบการเงินระดับฐานราก (Microfinance) เพื่อการเข้าถึงแหล่งเงินทุนอย่างทั่วถึง^๔ และนโยบายการจัดสรรงบประมาณบนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกัน

๔.๑ นโยบายการขยายผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่

การศึกษาข้างต้นแสดงให้เห็นความสำคัญของผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดในฐานะปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ ดังนั้น การกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศที่มุ่งแก้ไขปัญหาคือความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงร้อยละผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดเป็นสำคัญ ซึ่งจากผลการศึกษาดังกล่าว ยังแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างร้อยละผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดกับความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ในรูปแบบความสัมพันธ์ทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ จังหวัดที่มีระดับร้อยละผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศสูงจะมีระดับความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่สูงเช่นกัน ดังนั้นแล้วการออกแบบนโยบายที่ดีจึงควรมุ่งหมายให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อสัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงต่อระดับความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ในท้ายที่สุด

ทั้งนี้ นโยบายการขยายผลิตภัณฑ์มวลรวมฯ ข้างต้น จะทำให้อัตราผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดลดลงและส่งผลกระทบต่อปัจจัยระดับความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ของจังหวัดต่างๆ ลดลงตามกันไป ซึ่งหากพิจารณาจากสภาพทางเศรษฐกิจของแต่ละจังหวัด จะพบว่า ภาครัฐไม่สามารถออกแบบนโยบายที่ทำให้ขนาดเศรษฐกิจของจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งมีขนาดเล็กลงได้ เพราะนั่นหมายถึงการทำให้พื้นที่ดังกล่าวหยุดกระบวนการพัฒนาไปสู่ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของคนในพื้นที่และท้ายที่สุดจะนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างพื้นที่ต่างๆ ดังนั้น รูปแบบการสร้างนโยบายที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงมากกว่า คือ การทำให้จังหวัดที่มีระดับการพัฒนาต่ำเกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอัตราเร่งที่สูงกว่าจังหวัดที่มีระดับการพัฒนาสูง เพราะท้ายที่สุดการยกระดับดังกล่าวจะทำให้จังหวัดที่มีระดับการพัฒนาต่ำมีขนาดเศรษฐกิจใกล้เคียงกับจังหวัดที่มีระดับการพัฒนาสูง อธิบายได้ว่า เป็นการทำให้จังหวัดที่มีขนาดเศรษฐกิจเล็กกว่าเกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับที่สูงกว่าจังหวัดที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่ เพราะความเร็วในการขยายตัวที่แตกต่างกันจะกลายเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้จังหวัดที่มีขนาดเศรษฐกิจเล็กมีขนาดเศรษฐกิจใกล้เคียงกับจังหวัดที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่

การเปลี่ยนแปลงขนาดเศรษฐกิจจังหวัดตามแนวทางข้างต้นจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อสัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดทั่วประเทศ เพราะสัดส่วนดังกล่าวเป็นการเปรียบเทียบบนฐานของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศทั้งหมด ดังนั้นการลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ในจังหวัดหนึ่งจึง

^๔ คำว่า “ระบบการเงินระดับฐานราก” มาจากคำว่า “Microfinance” ซึ่งงานศึกษาจำนวนมากเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวมีการแปลคำว่า “Microfinance” อย่างหลากหลาย เช่น “ระบบการเงินระดับฐานราก” โดยสำนักงานคณะกรรมการหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) “การเงินฐานราก” โดยธนาคาร Standard Chartered หรือแม้แต่การคงรูปศัพท์เดิม “ไมโครไฟแนนซ์” หรือ “Microfinance” เป็นต้น.

สามารถดำเนินการได้โดยการส่งเสริมให้จังหวัดอื่นที่มีขนาดเศรษฐกิจเล็กกว่าเกิดการขยายตัวในระดับสูง เพราะจะทำให้ร้อยละผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดมีระดับลดลงและส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ในท้ายที่สุด มาตรการเช่นนี้สะท้อนว่า การเปลี่ยนแปลงสัดส่วนขนาดเศรษฐกิจเป็นปัจจัยที่จำเป็นต้องดำเนินการทางอ้อมเป็นหลัก เพราะรัฐไม่สามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงให้เกิดแก่จังหวัดหนึ่งโดยตรงได้เพราะการสร้างการเปลี่ยนแปลงโดยตรงเสี่ยงเกินไปต่อความไม่พอใจและความขัดแย้งระหว่างพื้นที่

ทั้งนี้ การส่งเสริมการขยายขนาดเศรษฐกิจในพื้นที่ที่มีระดับการพัฒนาต่ำ ประกอบด้วยปัจจัยสำคัญหนึ่ง คือ การพิจารณาโครงสร้างขนาดเศรษฐกิจและสภาพความได้เปรียบของพื้นที่ เนื่องจากโครงสร้างเศรษฐกิจของแต่ละจังหวัด ประกอบด้วย กิจกรรมต่างๆ ๑๖ สาขา ได้แก่ สาขาเกษตรกรรม การล่าสัตว์ และการป่าไม้, สาขาการประมง, สาขาการทำเหมืองแร่และเหมืองหิน, สาขาการผลิตอุตสาหกรรม, สาขาการไฟฟ้า ก๊าซ และการประปา, สาขาการก่อสร้าง, สาขาการขนส่ง การขายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์ จักรยานยนต์ ของใช้ส่วนบุคคลและของใช้ในครัวเรือน, สาขาโรงแรมและภัตตาคาร, สาขาการขนส่ง สถานที่เก็บสินค้า และการคมนาคม, สาขาตัวกลางทางการเงิน, สาขาบริการด้านอสังหาริมทรัพย์ การให้เช่าและบริหารทางธุรกิจ, สาขาการบริหารราชการแผ่นดินและการป้องกันประเทศ, สาขาการศึกษา, สาขาการบริการด้านสุขภาพและงานสังคมสงเคราะห์, สาขาการให้บริการชุมชน สังคม และบริการส่วนบุคคล, และสาขาลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล^๖ ดังนั้นโครงสร้างเศรษฐกิจของแต่ละจังหวัดจึงมีลักษณะเฉพาะตัวและแตกต่างกันไป เช่น บางจังหวัดมีสัดส่วนขนาด

เศรษฐกิจภาคเกษตรสูงแสดงว่าจังหวัดดังกล่าวประกอบอาชีพทางการเกษตรเป็นหลัก หรือบางจังหวัดมีสัดส่วนภาคอุตสาหกรรมสูงแสดงว่าภายในจังหวัดมีแหล่งอุตสาหกรรมจำนวนมาก เป็นต้น นอกจากนี้ ความแตกต่างทางด้านโครงสร้างเศรษฐกิจยังสามารถสะท้อนลักษณะเฉพาะทางภูมิศาสตร์ในแต่ละพื้นที่ได้เช่นกัน กล่าวคือ สัดส่วนขนาดเศรษฐกิจสาขาที่สูงในพื้นที่หนึ่งแสดงให้เห็นว่าพื้นที่นั้นเอื้ออำนวยและเหมาะสมในการประกอบกิจกรรมดังกล่าวตามไปด้วย เช่น ชลบุรี ระยอง และสมุทรปราการมีสัดส่วนเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมสูงกว่าสาขาอื่นโดยเปรียบเทียบ คือ ร้อยละ ๕๒.๕๔, ร้อยละ ๔๐.๒๙ และร้อยละ ๔๓.๗๒ ตามลำดับ (ข้อมูลปี พ.ศ. ๒๕๕๔) ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะทางภูมิศาสตร์ของจังหวัดที่เอื้อต่อการประกอบกิจการภาคอุตสาหกรรม อาทิ ลักษณะพื้นที่ชายฝั่งทะเล อยู่ใกล้เมืองหลวงของประเทศ แหล่งวัตถุดิบในการผลิตสินค้าและบริการ จะเห็นได้ว่า ลักษณะทางภูมิศาสตร์ของแต่ละจังหวัดมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการสร้างความเปลี่ยนแปลงขนาดเศรษฐกิจของจังหวัดเหล่านั้น ดังนั้น การขยายขนาดเศรษฐกิจในแต่ละพื้นที่จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงโครงสร้างเศรษฐกิจและความแตกต่างระหว่างพื้นที่ไปพร้อมกัน

ความแตกต่างเช่นนี้ส่งผลให้การกำหนดนโยบายเพื่อขยายเศรษฐกิจในแต่ละจังหวัดต้องสอดคล้องกับลักษณะในแต่ละพื้นที่ที่สำคัญ ซึ่งแนวทางสำคัญ ได้แก่ การบริหารจัดการพื้นที่ (Zoning) เพื่อให้เกิดความเหมาะสมต่อการดำเนินกิจกรรมในแต่ละพื้นที่ กล่าวคือ เป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภทที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพทางภูมิศาสตร์ในแต่ละจังหวัด อาทิ

^๖ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, Gross Regional and Provincial Product (GPP), (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๕๔), ๙.

การเพิ่ม-ลดอัตราภาษีบางประเภทให้มีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ การสร้างโครงสร้างพื้นฐานบางชนิดที่เหมาะสมแก่การดำเนินกิจกรรมบางประเภท ทั้งนี้ การจำแนกจังหวัดออกเป็นกลุ่มต่างๆ จะต้องพิจารณาจากลักษณะทางภูมิศาสตร์และประเภทกิจกรรมทางเศรษฐกิจหลักในแต่ละพื้นที่เป็นสำคัญ กล่าวคือ

เริ่มจากการสร้างหลักเกณฑ์เพื่อจำแนกจังหวัดออกเป็นกลุ่มต่างๆ โดยอาศัยโครงสร้างเศรษฐกิจเป็นหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการจำแนก อธิบายได้ว่าพิจารณาจากสัดส่วนกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สูงเป็น ๓ อันดับแรกของจังหวัด เพื่อแสดงให้เห็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจหลักที่เป็นตัวขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของจังหวัดทั้งหมด จากนั้นจึงนำลักษณะเฉพาะของที่ตั้งในแต่ละจังหวัดเป็นหลักเกณฑ์ลำดับต่อมาในการพิจารณา

กล่าวได้ว่า การจำแนกจังหวัดออกเป็นกลุ่มต่างๆ ทำให้การออกแบบแนวนโยบายเพื่อการพัฒนาในแต่ละพื้นที่มีความสะดวกมากยิ่งขึ้น เพราะจะได้กลุ่มจังหวัดที่มีโครงสร้างเศรษฐกิจที่ใกล้เคียงกัน และนำไปสู่การกำหนดนโยบายที่มีรูปแบบและลักษณะคล้ายคลึงกัน อาทิ จังหวัดที่มีสัดส่วนกิจกรรมทางอุตสาหกรรมสูงจะได้รับมาตรการสนับสนุนด้านอุตสาหกรรมเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นการลดอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรที่ใช้ในการดำเนินการ การสร้างท่าเรือสำหรับการขนส่งสินค้า เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม การส่งเสริมและสนับสนุนภาคอุตสาหกรรมดังกล่าวนี้ ประเทศไทยได้ดำเนินการมาตลอดช่วงระยะเวลาการพัฒนาเศรษฐกิจไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมต่างๆ เช่น นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง นิคมอุตสาหกรรมลำพูน นิคมอุตสาหกรรมอีสเทิร์นซีบอร์ด เป็นต้น จนกระทั่งส่งผลให้พื้นที่เหล่านั้นเกิด

การพัฒนาภาคอุตสาหกรรมในระดับสูงและกลายเป็นกิจกรรมสาขาหลักของเศรษฐกิจจังหวัด ดังนั้น ในแง่หนึ่งอาจกล่าวได้ว่า นโยบายการขยายขนาดเศรษฐกิจของจังหวัดตามข้างต้น มีลักษณะใกล้เคียงกับแนวทางที่เคยดำเนินการมาในอดีต แต่ข้อแตกต่างสำคัญของแนวทางตามการศึกษาครั้งนี้ คือ กิจกรรมที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ จะประกอบด้วย ๑๖ สาขา มิใช่เพียงภาคอุตสาหกรรมอย่างเดียว กล่าวอีกนัยหนึ่ง **นโยบายการขยายผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่เป็นการสร้างพื้นที่เฉพาะสำหรับการดำเนินกิจกรรมแต่ละประเภทที่เหมาะสมต่อระบบเศรษฐกิจจังหวัด** และในท้ายที่สุดจะทำให้จังหวัดต่างๆ อาศัยกิจกรรมหลักเหล่านั้นเป็นตัวขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจจังหวัด เช่น การสร้างกลุ่มจังหวัดแห่งการท่องเที่ยวที่มีสัดส่วนโครงสร้างเศรษฐกิจสาขาโรงแรมและภัตตาคารสูง อันได้แก่ภูเก็ต เป็นต้น

โดยสรุปนโยบายการขยายผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดฯ จะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงแก่สัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ โดยการพยายามลดสัดส่วนดังกล่าวในจังหวัดที่มีระดับความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่สูงด้วยการส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้แก่จังหวัดอื่นที่มีระดับการพัฒนาต่ำกว่า ด้วยการเพิ่มขนาดเศรษฐกิจจังหวัดในสาขาที่มีความเหมาะสมทางภูมิศาสตร์และความได้เปรียบจังหวัดอื่นโดยเปรียบเทียบ (Competitive Advantage) เพราะการลดสัดส่วนขนาดเศรษฐกิจจังหวัดเป็นปัจจัยที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยตรง ด้วยเหตุที่ว่า การกระทำเช่นนั้นเป็นการยับยั้งหรือลดระดับการพัฒนาของจังหวัดไปโดยปริยาย

๔.๒ นโยบายระบบการเงินระดับฐานราก (Microfinance) เพื่อการเข้าถึงแหล่งเงินทุนอย่างทั่วถึง

ปัญหาการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบของจังหวัดที่มีระดับการพัฒนาต่ำกลายเป็นส่วนสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความเจริญก้าวหน้าและความเป็นอยู่ที่ดีของคนในสังคม เพราะแหล่งเงินทุนคือ ทรัพยากรสำคัญในการประกอบอาชีพและพัฒนาความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น ซึ่งในบางครั้งประชาชนที่มีปัญหาการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบมักหันไปหาแหล่งเงินทุนนอกระบบแทน จนนำไปสู่ปัญหาต่างๆ ตามมา ไม่ว่าจะเป็นอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าปกติ มาตรการเรียกชำระเงินที่รุนแรง เป็นต้น ดังนั้น การมุ่งเพิ่มความสามารถในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนในพื้นที่ที่มีระดับการพัฒนาต่ำจึงเป็นแนวทางสำคัญที่สามารถยกระดับการพัฒนา รายจังหวัด ให้สูงขึ้นได้ และในขณะเดียวกันยังสามารถช่วยลดระดับความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ที่เกิดขึ้นไปพร้อมกัน

จากการศึกษาพบว่า ร้อยละการเข้าถึงสินเชื่อธนาคารพาณิชย์รายจังหวัดต่อสินเชื่อธนาคารพาณิชย์ทั้งประเทศเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ในทิศทางตรงข้าม กล่าวคือ หากร้อยละการเข้าถึงสินเชื่อธนาคารพาณิชย์รายจังหวัดสูงขึ้นความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ในจังหวัดดังกล่าวจะลดลง ดังนั้น แนวทางการแก้ไขปัญหาคือการลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ผ่านปัจจัยทางด้านสินเชื่อ คือ การเพิ่มร้อยละการเข้าถึงสินเชื่อธนาคารพาณิชย์ในจังหวัดที่ระดับความเหลื่อมล้ำสูงหรือระดับการพัฒนาต่ำเพราะจะทำให้ร้อยละการเข้าถึงสินเชื่อธนาคารพาณิชย์รายจังหวัดเพิ่มขึ้น และนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำในท้ายที่สุด มาตรการเช่นนี้เป็นการกระจายทรัพยากรใหม่ซึ่งมีส่วนช่วยสร้างความเจริญให้เกิดขึ้นในพื้นที่ต่างๆ

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาการปล่อยสินเชื่อธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไป มักพบว่าปัญหาการปล่อยสินเชื่อในพื้นที่ที่มีระดับการพัฒนาต่ำ คือ แนวคิดกระแสหลักของบรรดาเหล่านายธนาคารที่พิจารณาการปล่อยสินเชื่อจากหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ของลูกหนี้เป็นหลัก คือ หลักทรัพย์สามารถสะท้อนความสามารถและศักยภาพในการชำระคืนเงินกู้ของลูกหนี้ พร้อมทั้งช่วยลดความเสี่ยงของธนาคารที่จะสูญเสียเงินกู้ดังกล่าวได้ ทำให้คนจนซึ่งมีรายได้และสินทรัพย์น้อยไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้ ดังนั้น เพื่อทำให้คนที่มีความสามารถได้เข้าถึงแหล่งเงินทุนได้และนำไปสู่การพัฒนาหรือยกระดับคุณภาพชีวิตตนเอง มาตรการสำคัญ คือ ระบบการเงินระดับฐานราก (Microfinance)

กล่าวคือ ระบบการเงินระดับฐานรากเป็นการให้บริการทางการเงินขั้นพื้นฐานทั่วไปสำหรับคนจน เช่น การฝากเงิน การกู้เงิน การจ่ายเงิน การโอนเงิน เป็นต้น ซึ่งสามารถเป็นหลักประกันให้แก่ผู้มีฐานะยากจน คราวเรือนที่มีรายได้ต่ำ รวมถึงสถานประกอบการขนาดเล็กต่างๆ ได้ รูปแบบของระบบการเงินระดับฐานรากสามารถจำแนกได้เป็น ๒ รูปแบบ ได้แก่ ๑) เริ่มจากการให้กู้ (Credit Based) เป็นระบบการเงินที่เน้นการปล่อยกู้ให้แก่ชาวบ้านเป็นหลัก โดยอาศัยการระดมเงินทุนจากองค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ อาทิ ภาครัฐ ธนาคารพาณิชย์ องค์กรระหว่างประเทศ ตัวอย่างเช่น ธนาคารกรามีนในบังกลาเทศ อาฮอนชา อิรอบ (ASHI) และกองทุนผู้ไร้ที่อยู่อาศัยในฟิลิปปินส์ และ ๒) เริ่มจากการออมเงิน (Saving Based) โดยเริ่มจากการอาศัยกลุ่มคนต่างๆ ร่วมกันออมเงินจนกระทั่งมีเงินออมในระดับหนึ่งแล้ว จึงนำไปให้กู้หรือทำระบบสวัสดิการให้แก่สมาชิก ส่วนใหญ่

มักพบในประเทศแถบแอฟริกา” แต่อย่างไรเสียจะเห็นได้ว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ของสังคมไทย คือ การขาดแหล่งเงินทุนในระบบ ดังนั้นการเพิ่มสัดส่วนการเข้าถึงสินเชื่อธนาคารพาณิชย์รายจังหวัดโดยอาศัยการเริ่มต้นจากการให้กู้จึงกลายเป็นแนวทางที่เหมาะสมที่สุดต่อการลดระดับความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ของสังคมไทยมากกว่าการเริ่มจากการออมเงิน หรือเรียกว่า “สินเชื่อฐานราก (Microcredit)”

ระบบสินเชื่อฐานรากเป็นแนวคิดพื้นฐานสำหรับการออกแบบกลไกทางการเงินที่ช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของคนยากจนให้ดีขึ้น โดยมีต้นแบบมาจาก “ธนาคารเพื่อคนจน” หรือที่รู้จักในชื่อ “ธนาคารกรามีน (Grameen Bank)” โดยผู้ริเริ่มคนสำคัญ คือ มุฮัมหมัด ยูนุส (Muhammad Yunus) ธนาคารกรามีนตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเชื่อในศักยภาพของคนจนในการประกอบอาชีพและยกระดับคุณภาพชีวิตตนเอง โดยสิ่งที่คนเหล่านั้นขาดมีเพียงการเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่จะช่วยนำไปสู่จุดหมายที่ดีของชีวิต นอกจากนี้สมมติฐานหลักของกรามีนยังเชื่อว่า ลูกหนี้ทุกคนมีความซื่อสัตย์และมีศักยภาพในการชำระหนี้สูงเพราะคนจนมีทางเลือกในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนไม่มากนัก ทำให้กรามีนกลายเป็นทางเลือกสุดท้ายที่จะต้องดำรงไว้เพื่อให้สามารถกู้เงินครั้งต่อไปได้ ดังนั้นความสำเร็จหรือล้มเหลวของกรามีนจึงขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ส่วนบุคคลระหว่างธนาคารกับลูกหนี้ที่ก่อตัวขึ้น

จากความไว้นี้เชื่อใจกันระหว่างกันเป็นหลัก^๙ วิธีการดำเนินงานของธนาคารกรามีน เริ่มจากการให้ลูกหนี้รวมตัวกันห้าคนเพื่อกู้เงินจากธนาคาร โดยธนาคารจะปล่อยกู้ให้แก่สมาชิกสองคนในกลุ่ม จากนั้นหากสมาชิกสองคนสามารถชำระเงินกู้ได้ตรงเวลาติดต่อกันหกสัปดาห์สมาชิกอีกสองคนในกลุ่มก็จะมีสิทธิกู้ และสมาชิกคนที่ห้าจะสามารถกู้เงินได้ภายหลังจากสมาชิกสองคนก่อนหน้าชำระเงินกู้ตรงเวลาเช่นกัน โดยที่ส่วนใหญ่แล้วประธานกลุ่มจะเป็นผู้กู้เงินคนสุดท้าย มาตรการเช่นนี้จะอาศัยแรงกดดันทางสังคมจากเพื่อนร่วมกลุ่มทั้งโดยเปิดเผยและโดยอ้อมเพื่อให้สมาชิกกลุ่มทุกคนปฏิบัติตามกฎเกณฑ์การกู้เงินของธนาคาร ทั้งนี้ ลักษณะการกู้เงินของกรามีนที่สำคัญ คือ สินเชื่อระยะเวลานึงปี อัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๒๐ โดยต้องชำระเงินต้นเป็นรายสัปดาห์ พร้อมกับชำระเงินต้นงวดแรกหนึ่งสัปดาห์หลังการเบิกเงินกู้ กล่าวโดยสรุป ลูกหนี้จะต้องชำระเงินทุกสัปดาห์โดยมาจากร้อยละ ๒ ของเงินต้น ทุกสัปดาห์ติดต่อกัน ๕๐ สัปดาห์ และดอกเบี้ยจำนวน ๒ ตาก้า^{๑๐} ต่อทุกๆ ๑,๐๐๐ ตาก้าที่กู้^{๑๐}

จะเห็นได้ว่า ธนาคารกรามีนเป็นต้นแบบหนึ่งที่นำเสนอสำหรับการเปิดโอกาสการเข้าถึงแหล่งเงินทุนให้แก่คนจนในสังคม ซึ่งความสำเร็จของ dki ตั้งธนาคารเพื่อคนจนสามารถเห็นได้จากอัตราการชำระคืนเงินกู้ที่สูงกว่าร้อยละ ๙๕ และการเพิ่มจำนวนธนาคารเพื่อคนจนในหลายประเทศ อาทิ ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย

^๙ สุกานดา ลูวิส. “พลวัตของ Microfinance และการเงินชุมชน,” ใน MICROFINANCE และการเงินชุมชน. บรรณาธิการโดย ภิญญา ไตรสุริยธรรมา (กรุงเทพฯ: โอเพนบุ๊กส์, ๒๕๕๒), ๔๘-๔๙.

^{๑๐} มุฮัมหมัด ยูนุส. **นายธนาคารเพื่อคนจน VERS UN MONE SANS PAUVRETE**. แปลโดย สฤณี อาชวานันทกุล (กรุงเทพฯ: มติชน, ๒๕๕๑), ๘๘-๘๙.

^{๑๑} ตาก้าเป็นหน่วยเงินของบังกลาเทศ และหลักเกณฑ์การกู้เงินดังกล่าว อาทิ อัตราดอกเบี้ย จำนวนงวดการชำระ จำนวนสมาชิกในกลุ่ม เป็นหลักเกณฑ์ที่ธนาคารกรามีนใช้ในการดำเนินงาน.

^{๑๒} มุฮัมหมัด ยูนุส. **นายธนาคารเพื่อคนจน VERS UN MONE SANS PAUVRETE**. อ้างแล้ว, แปลโดย สฤณี อาชวานันทกุล (กรุงเทพฯ: มติชน), ๗๗-๑๐๒.

บังกลาเทศ หรือแม้แต่สหรัฐอเมริกา ดังนั้น การนำแนวคิดธนาคารเพื่อคนจนมาปรับใช้ในการขยายการเข้าถึงสินเชื่อหรือแหล่งเงินทุนให้แก่คนในพื้นที่ที่มีระดับการพัฒนาต่ำจึงเหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะทางสังคมของไทยเป็นอย่างยิ่ง

ทั้งนี้ การขยายการเข้าถึงสินเชื่อให้แก่พื้นที่ต่างๆ เคยเกิดขึ้นมาแล้วในประเทศไทย อาทิ การขยายสินเชื่อให้แก่เกษตรกรผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓^{๑๑} หรือแม้กระทั่งโครงการหมู่บ้านละล้น แต่อย่างไรเสีย ความสำเร็จและอัตราการคืนเงินกู้ของโครงการเหล่านั้นกลับแตกต่างจากธนาคารเพื่อคนจนที่เกิดขึ้นในหลายประเทศเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากบทบาทของภาครัฐต่อมาตรการขยายสินเชื่อ ดังจะเห็นได้ว่าโครงการที่ผ่านมาภาครัฐเป็นผู้มีบทบาทหลักในการดำเนินการ อันแตกต่างจากธนาคารเพื่อคนจนต่างๆ ที่เน้นบทบาทภาคเอกชนและชาวบ้านเป็นสำคัญ และปล่อยให้ภาครัฐมีบทบาทเพียงการให้ความสนับสนุนอื่นๆ เช่น การริเริ่มโครงการ ขออนุญาตทางกฎหมาย ระบบประกันสังคม เป็นต้น

ดังนั้น นโยบายทางด้านสินเชื่อธนาคารพาณิชย์ที่มุ่งลดระดับความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่จึงนำแนวคิดธนาคารเพื่อคนจนมาปรับใช้ภายใต้บริบทของสังคมไทย แต่คงหลักการสำคัญไว้ อันได้แก่ การปล่อยให้ชาวบ้านและภาคเอกชนเป็นกลไกหลักในการดำเนินการ และยึดถือเจตนารมณ์การให้บริการเพื่อคนจนเป็นสำคัญ เพราะการเพิ่มปริมาณสินเชื่อธนาคารพาณิชย์ให้แก่จังหวัดที่มีระดับการพัฒนาต่ำจะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างสินเชื่อธนาคารพาณิชย์รายจังหวัดที่ดีขึ้นและเป็นผลให้ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ลดลง

๔.๓ นโยบายการจัดสรรงบประมาณบนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกัน

การจัดสรรงบประมาณรายจังหวัดของไทยเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณรายจังหวัดเป็นผลโดยตรงจากการทำงานของภาครัฐที่แสดงให้เห็นโครงสร้างอำนาจของผู้มีอิทธิพลในกระบวนการดำเนินงาน ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณรายจังหวัดจึงกลายเป็นเครื่องมือสำคัญของภาครัฐในการควบคุมและดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ในสังคมได้อย่างเหมาะสม

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการจัดสรรงบประมาณรายจังหวัดและความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่แสดงให้เห็นลักษณะสำคัญ ๒ ประการ กล่าวคือ ๑) การวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณในรูปแบบสัดส่วนสามารถสะท้อนสถานการณ์กระจุกตัวของงบประมาณได้อย่างชัดเจน และ ๒) งบประมาณในรูปแบบสัดส่วนเป็นปัจจัยที่มีลักษณะได้อย่างเสียอย่าง (Trade off) กล่าวคือ ด้วยเหตุที่งบประมาณเป็นทรัพยากรที่มีจำกัดจึงไม่สามารถจัดสรรให้แก่จังหวัดต่างๆ ได้ตามความต้องการของแต่ละจังหวัดที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ ดังนั้นการเพิ่มงบประมาณให้แก่จังหวัดหนึ่งจึงหมายถึงการลดลงของงบประมาณในจังหวัดอื่นไปโดยปริยาย ทั้งนี้ความเข้าใจเกี่ยวกับธรรมชาติของการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวส่งผลให้การออกแบบนโยบายการจัดสรรงบประมาณรายจังหวัดสามารถลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ลงได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพสังคม

จากผลการศึกษาข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่า นโยบายการจัดสรรงบประมาณรายจังหวัดที่สามารถ

^{๑๑} สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ), ๑๒.

ลดระดับความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ในจังหวัดหนึ่งได้นั้น ต้องเป็นมาตรการที่มุ่งลดสัดส่วนเงินงบประมาณที่จังหวัดดังกล่าวได้รับต่อเงินงบประมาณที่ถูกจัดสรรทั่วประเทศ เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างร้อยละงบประมาณที่แต่ละจังหวัดได้รับกับความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่รายจังหวัดมีทิศทางตรงข้ามกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หากร้อยละงบประมาณที่แต่ละจังหวัดได้รับต่องบประมาณทั้งหมดสูงขึ้นจะทำให้ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ของจังหวัดดังกล่าวลดลง ดังนั้น มาตรการสำคัญของนโยบายนี้จึงเป็นการเพิ่มสัดส่วนหรือจำนวนงบประมาณให้แก่จังหวัดที่มีระดับความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่สูงเพื่อลดระดับความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ในจังหวัดนั้นลง

ทั้งนี้ สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณรายจังหวัดของไทย กล่าวคือ งบประมาณที่จังหวัดหนึ่งได้รับประกอบด้วย ๔ ส่วนสำคัญ ได้แก่ งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด, งบหน่วยงานที่ดำเนินการในภูมิภาค, งบอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, และงบกลางตามนโยบายของรัฐบาล^{๑๒} ซึ่งการศึกษาครั้งนี้มุ่งความสนใจไปยังงบประมาณ ๒ ส่วน คือ ๑) งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่อำนาจการตัดสินใจเป็นของรัฐสภาโดยผ่านการประชุมรัฐสภาและออกมาในรูปแบบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และ ๒) งบหน่วยงานที่ดำเนินการในภูมิภาค ซึ่งหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งจะเป็นผู้กำหนดและกระจายไปยังพื้นที่ต่างๆ ตามหน่วยงานระดับปฏิบัติการที่ตั้งอยู่ในจังหวัดต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจต่างๆ ทั้งนี้ การไม่ได้นำงบอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและงบกลางตามนโยบายของรัฐบาลมาเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการศึกษาการจัดสรรงบประมาณ

เนื่องจากงบประมาณทั้งสองมีสัดส่วนที่น้อยกว่างบประมาณสองส่วนแรกอย่างชัดเจน อีกทั้ง การเปลี่ยนแปลงงบประมาณดังกล่าวมีความผันผวนสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบกลางตามนโยบายของรัฐบาล ดังนั้นเพื่อทำให้การศึกษาครั้งนี้สามารถสะท้อนผลวัดการจัดสรรงบประมาณรายจังหวัดได้อย่างชัดเจน การวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณจึงพิจารณาเพียงงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และงบหน่วยงานที่ดำเนินการในภูมิภาคเป็นหลัก

ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายหนึ่งที่สอดคล้องกับการศึกษาครั้งนี้ คือ ข้อเสนอการสร้างความเป็นธรรมในระบบงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยคณะกรรมการปฏิรูป ซึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๑๗๑/๒๕๕๓ เรื่อง แต่งตั้งประธานกรรมการปฏิรูป กล่าวคือเสนอให้มีการตั้ง “งบเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ” ขึ้น โดยให้งบดังกล่าวมีพื้นที่จังหวัดเป็นฐานสำคัญในการจัดสรรงบประมาณอันแตกต่างจากงบประมาณอื่นๆ ที่มีกรมเป็นฐาน และมีวงเงินเท่ากับร้อยละ ๕ ของงบประมาณทั้งหมด ทั้งนี้ หลักเกณฑ์สำหรับการจัดสรรงบประมาณดังกล่าว ประกอบด้วย ๑) จำนวนประชากรในจังหวัด โดยจังหวัดที่มีประชากรมากจะได้รับงบประมาณส่วนนี้มาก ๒) รายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนต่อปี โดยจังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนน้อยจะได้รับงบประมาณมาก ๓) สัดส่วนคนจนในจังหวัด โดยจังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนมากจะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำมาก และ ๔) ดัชนีความก้าวหน้าของคนในจังหวัด (Human Achievement Index) คำนวณโดยสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) โดยจังหวัดที่มีดัชนีความก้าวหน้าของคนในระดับต่ำจะได้รับการจัดสรร

^{๑๒} ชนรรค์ พุทธิมิลินประทีป, “การบริหารงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด,” สำนักงบประมาณ, <http://www.auditor0216.moi.go.th/pdf/budget.pdf> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๕๗).

งบประมาณเพื่อความเหลื่อมล้ำมาก^{๑๓} จะเห็นได้ว่า แนวทางดังกล่าวเป็นการตั้งงบประมาณขึ้นมาจากจำนวนหนึ่งเพื่อชดเชยหรือลดความแตกต่างของการจัดสรรงบประมาณระหว่างจังหวัดที่เกิดขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะนโยบายการจัดสรรงบประมาณใหม่ (Budget Reallocation) ที่อาศัยการเพิ่มสัดส่วนงบประมาณให้แก่จังหวัดที่มีความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่สูง

แต่อย่างไรก็ตาม แนวทางตามข้อเสนอของ คณะกรรมการปฏิรูปข้างต้นยังคงแตกต่างจากแนวทางของการศึกษาครั้งนี้ กล่าวคือ การศึกษาครั้งนี้เสนอให้เปลี่ยนแปลงกระบวนการและลักษณะการจัดสรรงบประมาณรายจังหวัดใหม่ โดยการเพิ่มจำนวนงบประมาณให้แก่จังหวัดที่มีระดับการพัฒนาดำและ ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่สูง ซึ่งในส่วนงบประมาณ จังหวัดและกลุ่มจังหวัดสามารถดำเนินการได้โดยอาศัย ระดับการพัฒนาจังหวัดและความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา คือ จังหวัดใดมี ระดับความเหลื่อมล้ำสูงและระดับการพัฒนาดำจะได้รับงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดสูง ส่วนจังหวัดอื่นจะได้รับงบประมาณลดหลั่นกันไปตามลำดับ แต่ งบประมาณที่ดำเนินการในภูมิภาคต่างๆ จะมีรูปแบบ การจัดสรรที่แตกต่างกันออกไป เนื่องจากงบประมาณ ส่วนนี้กำหนดจากจำนวน ขนาด และภารกิจของ หน่วยงานระดับปฏิบัติการของแต่ละหน่วยงานเป็นหลัก ทำให้การจัดสรรงบประมาณจำเป็นต้องคำนึงถึง ผลกระทบด้านอื่นประกอบ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงการจัดสรรงบประมาณที่ดำเนินการในภูมิภาคจึงเริ่มจากการกระจายภารกิจและการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างที่มีความจำเป็นไปยังจังหวัดที่มีระดับการพัฒนาดำ ซึ่งจะส่งผลให้งบประมาณที่ถูกกำหนดโดย

หลักเกณฑ์ข้างต้นเพิ่มสูงขึ้นตามจำนวนภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย มาตรการทั้งสองรูปแบบนี้ส่งผลให้ โครงสร้างการจัดสรรงบประมาณรายจังหวัดเกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นและลดปัญหาการกระจุกตัวของการจัดสรรงบประมาณไปพร้อมกัน

กล่าวให้ถึงที่สุด แนวทางการจัดสรรงบประมาณ ครั้งนี้มุ่งให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อสัดส่วนการจัดสรร งบประมาณรายจังหวัด โดยอาศัยการแก้ไขหลักเกณฑ์ การจัดสรรงบประมาณที่ดำรงอยู่ เพราะหลักเกณฑ์ การจัดงบประมาณเฉกเช่นในปัจจุบันเป็นส่วนสำคัญ ที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ ดังนั้น หากการ แก้ไขดังกล่าวประสบความสำเร็จจะเปรียบเสมือนการ ทำลายสาเหตุสำคัญของการเกิดความเหลื่อมล้ำเชิง พื้นที่ที่เป็นอยู่ ซึ่งแตกต่างจากข้อเสนอของคณะกรรมการ ปฏิรูปที่เป็นการตั้งงบประมาณเพิ่มเติมขึ้นมาส่วนหนึ่ง เพื่อลดระดับความรุนแรงของปัญหาความเหลื่อมล้ำ เชิงพื้นที่ และคงหลักเกณฑ์/รูปแบบการจัดสรร งบประมาณในส่วนอื่นไว้ โดยที่รูปแบบเหล่านั้นเป็น สิ่งตอกย้ำสภาวะความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ที่เกิดขึ้นใน สังคมไทยอย่างชัดเจน

๕. บทสรุป

จากความพยายามในการอธิบายลักษณะของ ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ รายจังหวัด อันได้แก่ ผลผลิตมวลรวมจังหวัด การเข้าถึงสินเชื่อธนาคารพาณิชย์รายจังหวัด และการ จัดสรรงบประมาณรายจังหวัด ส่งผลให้การกำหนด นโยบายเพื่อลดปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องคำนึงถึง ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยเหล่านั้นกับระดับการ พัฒนาของแต่ละจังหวัด เนื่องจากระดับการพัฒนาเป็น

^{๑๓} สำนักงานปฏิรูปเพื่อสังคมไทยที่เป็นธรรม, คณะกรรมการปฏิรูป. ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ. (นนทบุรี: คณะกรรมการปฏิรูป สำนักงานปฏิรูปเพื่อสังคมไทยที่เป็นธรรม, ๒๕๕๔), ภาคผนวก ข-๓.

สิ่งสะท้อนการเกิดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ในแต่ละจังหวัดได้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ การศึกษาครั้งนี้ได้นำเสนอแนะนโยบายสำคัญ ๓ ประการ ได้แก่ นโยบายการขยายผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ นโยบายระบบการเงินระดับฐานรากเพื่อการเข้าถึงแหล่งเงินทุนอย่างทั่วถึง และ

นโยบายการจัดสรรงบประมาณบนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งหากการกำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนาประเทศของภาครัฐสามารถที่จะนำชุดนโยบายดังกล่าวไปขับเคลื่อนหรือปฏิบัติได้ ย่อมทำให้ระดับความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่รายจังหวัดเกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นนั่นเอง

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- ชนรรค์ พุทธิมิลินประทีป. การบริหารงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด. สำนักงบประมาณ, <http://www.auditor0216.moi.go.th/pdf/budget.pdf> สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๕๗.
- มูฮัมหมัด ยูनुส. ๒๕๕๑. **นายธนาคารเพื่อคนจน Vers Un Mone Sans Pauvrete**. แปลโดย สฤณี อาชวานันทกุล. กรุงเทพฯ : มติชน.
- ริชาร์ด วิลกินสัน และเคท พิคเก็ตต์. ๒๕๕๕. **ความ(ไม่)เท่าเทียม**. แปลโดย สฤณี อาชวานันทกุล กรุงเทพฯ : Openworlds.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ, ภาวิณี ช่วยประคอง และนักวิจัยแผนงานเครือข่ายข้อมูลการเมืองไทย. **การเมืองว่าด้วยการกระจายงบประมาณ และภาษีอากรระหว่างจังหวัด**. <http://www.siamintelligence.com/budget-distribution-and-tax-fairness-among-provincial/> สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๔.
- สฤณี อาชวานันทกุล. ๒๕๕๔. **ความเหลื่อมล้ำฉบับพกพา**. กรุงเทพมหานคร: สมัชชาปฏิรูปประเทศไทย.
- สุกานดา ลูวิส. ๒๕๕๒. **พลวัตของ Microfinance และการเงินชุมชน**. ใน MICROFINANCE และการเงินชุมชน. บรรณาธิการโดย ภิญโญ ไตรสุริยธรรมา กรุงเทพฯ : โอเพ่นบุ๊กส์.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **สาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๓**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- _____. ๒๕๕๔. **Gross Regional and Provincial Product (GPP)**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ. ๒๕๕๒. **ความมั่นคงของมนุษย์ในปัจจุบันและอนาคต รายงานการพัฒนาคนของประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร.
- สำนักงานปฏิรูปเพื่อสังคมไทยที่เป็นธรรม. ๒๕๕๔. **ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ**. นนทบุรี : คณะกรรมการปฏิรูป สำนักงานปฏิรูปเพื่อสังคมไทยที่เป็นธรรม.
- อรรถกฤต ปัจฉิมนันท์. ๒๕๕๓. **นโยบายรัฐและความเหลื่อมล้ำของรายได้: กรณีการศึกษาในประเทศไทย**. งานวิจัยงบประมาณรายได้ของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

- Stewart, Frances. ed. 2008. **Horizontal inequalities and conflict**. London: Palgrave Macmillan.
- Sukkoo Kim. **Spatial Inequality and Economic Development: Theories, Fact, and Policies**. The Commission on Growth and Development. <http://www.growthcommission.org>. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๔.